

KEBERADAAN DESENTRALISASI DAN PENGENDALIAN AKUNTANSI DALAM MEWUJUDKAN AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH

Maria*)

ABSTRAK

Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 merupakan wujud dari perjuangan *good governance and clean government*. Reformasi tersebut merupakan reaksi terhadap keadaan pemerintah pada era orde baru dengan berbagai permasalahan terutama meliputi pemusatan kekuasaan perintah. Pemerintah daerah hanya sedikit memiliki wewenang dan otoritas untuk menjalankan pemerintah di daerahnya. Dengan diberlakukannya UU No.22/1999 (sekarang diubah menjadi UU No.32/2004) tentang pemerintah daerah dan UU No.25/1999 (sekarang UU No.33/2004) tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, mengubah sistem pemerintahan sentralisasi menjadi desentralisasi. Pemerintah Daerah diberi kewenangan, hak dan kewajiban dalam menyelenggarakan daerah otonom. Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah (otonomi daerah), diperlukan adanya pengendalian intern khususnya pengendalian akuntansi. Pengendalian tersebut dibutuhkan dalam rangka pertanggungjawaban akurasi data dan informasi sehubungan dengan penggunaan keuangan daerah. Seiring dengan perjalanan waktu, penyelenggaraan otonomi daerah/sistem desentralisasi dan pengendalian akuntansi memberikan dampak terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah di daerah.

Kata Kunci: *desentralisasi, pengendalian akuntansi, akuntabilitas*

I. Pendahuluan

Era reformasi di Indonesia ditandai dengan munculnya berbagai tuntutan masyarakat yang menghendaki adanya penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Hal ini menuntut kualitas kinerja birokrasi pemerintahan yang didalamnya mencakup pertanggungjawaban (TAP MPR No.XI/MPR/1999) tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas korupsi. Tindak lanjut TAP tersebut yaitu INPRES No.7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP).

Dengan diberlakukannya UU No. 32/2004 (revisi UU No. 22/1999) tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33/2004 (revisi UU No. 25/1999) tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, maka Pemerintah Daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur urusan rumah tangganya

sendiri, mempunyai hak dan kewenangan dalam menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimiliki sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara adil, proporsional, demokratis, transparan dan efisien dalam rangka pendanaan desentralisasi.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah masalahnya bukan hanya pada pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, semangat desentralisasi, demokrasi transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan proses pengelolaan

*) Dosen Tetap Politeknik Negeri Sriwijaya

keuangan daerah pada khususnya (Yani,2004).

Salah satu tantangan yang paling nyata dihadapi pemerintah daerah adalah meningkatkan ekonomis, efisiensi, dan efektifitas pelayanan masyarakat serta profesionalisme birokrasi dalam mengelola sumber daya daerahnya. Untuk mencapai ketiga hal tersebut, pemerintah daerah dapat melakukan salah satu upaya yaitu menerapkan pengendalian akuntansi. Miah dan Mia (1996) mengungkapkan, penerapan sistem pengendalian akuntansi dimaksudkan untuk memfasilitasi perencanaan dan pengendalian aktivitas organisasi dengan tujuan pencapaian kinerja yang diharapkan.

Dalam melaksanakan pemerintahan, pemerintah daerah berkewajiban melakukan dua jenis pertanggungjawaban (Mardiasmo,2004). Pertama, pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat. Kedua, pertanggungjawaban horizontal kepada DPRD dan masyarakat luas. Kedua jenis pertanggungjawaban pemerintah daerah tersebut merupakan unsur penting dalam proses akuntabilitas.

Halim (2004) menyatakan bahwa akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dengan adanya informasi dan pengungkapan tersebut, baik pemerintah pusat maupun daerah harus mau dan mampu menjadi subyek pemberi informasi atas aktivitas dan kinerja keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu dan lengkap. Pengungkapan informasi tentang pencapaian kinerja keuangan dirasakan perlu dalam rangka memenuhi hak-hak masyarakat untuk

memeroleh informasi, mengkomodir pendapat dan aspirasi mereka serta hak atas pertanggungjawaban penggunaan keuangan publik.

Banyak faktor yang menentukan tercapainya kinerja pemerintah. Pemerintahan daerah yang sukses diantaranya pengelolaan keuangan daerah ditunjukkan secara transparan dan akuntabel. Pengelolaan sumber dana yang tercermin secara tepat waktu, efisien, dan bermutu sehingga dalam pelaporannya akan terwujud aset dan non aset daerah yang transparan dan akuntabel.

Penelitian Dinata (2004), pelaksanaan akuntansi keuangan daerah di kota Palembang dalam rangka mewujudkan *good governance* di era otonomi daerah menunjukkan bahwa beberapa instansi pemerintah belum memiliki SDM yang berlatar belakang akuntansi. Hal ini merupakan fenomena yang terjadi di lapangan khususnya yang berhubungan dengan desentralisasi dan pengendalian akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

II. KAJIAN TEORITIS

A. Desentralisasi

Strategi desentralisasi merupakan alat pengendalian manajemen yang sering digunakan oleh organisasi untuk memotivasi manajer dalam menjalankan fungsi dan pencapaian kinerjanya. Desentralisasi diperlukan karena adanya kondisi administratif yang semakin kompleks. Demikian juga dengan tugas dan tanggung jawab sehingga perlu pendistribusian otoritas pada manajemen yang lebih rendah.

Manajemen pemerintahan yang cenderung birokratis menghadapi tuntutan perubahan karena dianggap

kurang sesuai dengan perkembangan dinamik di era globalisasi. Osborn dan Gaebler (1992) dalam Irfansyah (2003) menyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pelayanan masyarakat hendaknya lebih dititikberatkan kepada kapasitas dan peran serta masyarakat di tingkat daerah atau wilayah sehingga bentuk organisasi birokrasi sudah saatnya ditinjau kembali dan diarahkan pada bentuk yang terbuka/fleksibel serta terdesentralisasi. Menurut Zfar, et.al. (1999), kebijakan desentralisasi pada organisasi publik ditujukan untuk: 1) meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya, 2) meningkatkan akuntabilitas dan mencegah korupsi dan 3) untuk *cost recovery*. Keuntungan dilakukannya desentralisasi menurut Miah dan Mia (1996), untuk memungkinkan manajer terkait menangani permasalahan secara tepat waktu.

B. Pengendalian Akuntansi

Pengendalian adalah proses penetapan standar, dengan menerima umpan balik berupa kinerja sesungguhnya dan mengambil tindakan yang diperlukan jika kinerja sesungguhnya berbeda secara signifikan dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya (Hansen dan Mowen, 2005). Di sisi lain, Bastian (2001), menyatakan pengendalian akuntansi (*accounting control*) meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan terutama untuk menjaga kekayaan dan catatan organisasi, mengecek ketelitian dan dapat dipercaya tidaknya data akuntansi, kekayaan para investor yang ditanamkan terjamin keamanannya dan dapat menghasilkan laporan keuangan yang dapat dipercaya.

Anthony dan Govindarajan (2001) menyatakan salah satu jenis

pengendalian adalah pengendalian keuangan dengan memanfaatkan sistem akuntansi. Tujuannya adalah untuk menjamin bahwa langkah-langkah penyusunan dan pencatatan telah dilakukan dan tercipta integritas finansial dan aktifitas-aktifitas organisasi. Aktifitas pengendalian keuangan harus mempunyai dua aspek. Pertama, menjamin apabila tidak ada alasan untuk tidak melaksanakan rencana yang ditetapkan maka rencana tersut harus dilaksanakan. Kedua, memberikan alternative perubahan apabila rencana yang ditetapkan tidak dilaksanakan dikarenakan kondisi yang ditemui bertolak belakang dengan yang direncanakan. Anthony (1999) juga mengungkapkan bahwa pengendalian finansial dilakukan dengan dua cara: (1) pengendalian finansial dengan sistem akuntansi (*financial control via the accounting system*); dan (2) pengendalian dengan pengauditan (*financial control via auditing*).

C. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Tim studi pengembangan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP) yang dibentuk oleh BPKP dalam rangka membuat panduan tentang penerapan *good governance* pada organisasi publik, mendefinisikan kinerja sebagai kondisi yang harus diketahui dan diinformasikan kepada pihak-pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi (LAN dan BPKP, 2000).

Selanjutnya LAN dan BPKP (2000) juga mendefinisikan akuntabilitas sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah

ditetapkan melalui satu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

III. Pembahasan

Tatikonda dan Tatikonda dalam Syakroza (2000) mengungkapkan sistem pengukuran kinerja merupakan sebuah bagian internal dari sistem pengendalian. Sistem pengendalian merupakan proses bahwa sumber daya yang diperoleh dan digunakan adalah efisien dan efektif dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Hasil penelitian dari Miah dan Mia (1996) menunjukkan bahwa desentralisasi dan sistem pengendalian akuntansi pada unit organisasi pemerintah di New Zealand dengan menggunakan responden manajer tingkat menengah dan lebih bawah menunjukkan bahwa pendelegasian dan tanggung jawab dari manajemen puncak kepada level yang lebih rendah membawa konsekuensi semakin besar tanggung jawab manajer tingkat bawah terhadap implementasi keputusan yang dibuat. Pelaksanaan pengendalian akuntansi bermanfaat dalam mengukur, mengevaluasi kinerja dan dapat memotivasi manajer unit bisnis dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan induk organisasi.

Dalam rangka menciptakan akuntabilitas kinerja, pemerintah daerah selaku penanggung jawab pengelolaan keuangan daerah dituntut untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas aktivitas dan kinerja finansial kepada pemangku kepentingan (*stakeholders*). Pemerintah daerah juga dituntut untuk mampu menjelaskan segala pertanyaan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pencapaian target anggaran dan kinerja keuangan secara terbuka dan

dimengerti masyarakat. Mardiasmo (2002) menyatakan, bahwa laporan pertanggungjawaban pemerintah pada dasarnya pemenuhan tiga hak publik yaitu: hak untuk tahu, hak untuk diberi informasi dan hak untuk didengar aspirasinya.

Berdasarkan uraian di atas, desentralisasi dan pengendalian akuntansi memberi warna bagi pencapaian kinerja suatu instansi. Hasil penelitian Nazarudin (1998), Subarammamiam dan Mia (2001) menunjukkan ada hubungan positif dan signifikan antara desentralisasi dengan kinerja manajerial. Hal ini mengindikasikan bahwa semakin terdesentralisasi suatu struktur organisasi akan semakin meningkatkan kinerja manajerial organisasi.

Hasil penelitian Miah dan Mia (1996) juga menyatakan bahwa penggunaan sistem pengendalian akuntansi dapat meningkatkan pencapaian kinerja. Evaluasi kinerja yang dihasilkan oleh sistem pengendalian akuntansi menunjukkan bahwa penggunaan sistem tersebut bermanfaat dalam mengevaluasi kinerja, karena dapat memotivasi manajer unit bisnis dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam mewujudkan *good governance*, perlu dilakukan perbaikan kinerja instansi (dinas, badan, kantor maupun sekretaris daerah/dewan) dengan memperhatikan aspek sumber daya yang ada. Hal ini dikarenakan dampak interaksinya terhadap layanan publik (masyarakat), sehingga faktor yang memengaruhi individu suatu organisasi patut dipertimbangkan dalam menentukan strategi organisasi guna pencapaian kinerjanya.

Implementasi pencapaian kinerja dalam konsep akuntabilitas, dilakukan

dengan pemeriksaan (audit) secara berkala atas Laporan Keuangan yang diterbitkan oleh pejabat/pengurus lembaga publik. Meskipun pemeriksaan (audit) ini tidak akan mampu mengungkap seluruh penyimpangan yang terjadi namun dengan adanya audit yang komprehensif, setidaknya penyimpangan-penyimpangan tersebut dapat diungkap dan dicarikan jalan keluar terbaik (Suryanto: tanpa tahun). Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, memerlukan adanya transparansi dan akuntabilitas. Akuntabilitas terkait erat dengan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam hal pencapaian hasil pada pelayanan publik dan menyampaikannya secara transparan kepada masyarakat. Implementasi akuntabilitas pada prinsipnya telah dilaksanakan secara bertahap dalam lingkungan pemerintahan. Dukungan peraturan-peraturan yang berhubungan langsung dengan keharusan penerapan akuntabilitas di setiap instansi pemerintah menunjukkan keseriusan pemerintah dalam upaya melakukan reformasi birokrasi. Hal ini menjadi prasyarat penting demi terpenuhinya tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu (1) meningkatnya kesejahteraan masyarakat, (2) meningkatnya pelayanan umum, dan (3) meningkatnya daya saing daerah.

Dalam keterkaitannya dengan desentralisasi, desentralisasi fiskal adalah transfer kewenangan di area tanggung jawab finansial dan pembuatan keputusan termasuk memenuhi keuangan sendiri, ekspansi pendapatan lokal, transfer pendapatan pajak dan otorisasi untuk meminjam dan memobilisasi sumber-sumber pemerintah daerah melalui jaminan peminjaman (Litvac dan

Seddon, 1998: 3) dalam Sait Abdullah (2005:64)). Sebelum pelaksanaan desentralisasi fiskal berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999

dan UU Nomor 25 Tahun 1999, terdapat tiga jenis transfer keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (PKKOD-LAN, 2006), yaitu : Subsidi Daerah Otonom (SDO), bantuan Inpres, dan Daftar Isian Proyek (DIP). Dalam era otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004, bentuk hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah terdiri dari: desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, pinjaman daerah.

IV Kesimpulan

Penerapan sistem desentralisasi merupakan salah satu upaya pemerintah daerah dalam pengembangan dan penerapan pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur, dan efektif sehubungan dengan akuntabilitas Kinerja Instansinya. Dengan adanya akuntabilitas kinerja tersebut diharapkan pemerintah dapat menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna, berhasil guna, bertanggung jawab dan bebas dari praktik-praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Sistem desentralisasi akan lebih berarti bila disertai dengan pengendalian akuntansi yang baik sehingga pertanggungjawaban pengelolaan keuangan akan transparan dan akuntabel. Dengan demikian akuntabilitas dimaksud dapat diartikan sebagai kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawabannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Yani. 2004. *Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Prsada.
- Anthony,R.N., and V.Govindarajan. 2001. *Management Control System*. New York: McGraw-Hill.
- Azfar,O Lahnyi,A, et.al. 1999. *Decentralizatin, Governance and Public Services, The Impact of Institusional Arrangements-A Review Literature*. IRIS Center, University of Maryland.
- Bastian, Indra. 2001 *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Dinata, Anton Muthar. 2004. *Tinjauan atas kesiapan SDM pada Instansi Pemerintah Kota Palembang dalam penerapan Akuntansi Daerah menuju terciptanyan Good Governance di era Otonomi Daerah*.
- Halim, Abdul. 2004. *Otonomi Daerah, Penganggaran Daerah dan Korupsi*.Kajian Ilmiah (Makalah).
- Irfan, Rahman. 2002. *Hubungan Desentralisasi, Sistem Pengendalian Akuntansi dan Kinerja Unit Bisnis Organisasi Sektor Publik: Peran Locus ofControl sebagai Variabel Pemodrasi Studi Kasus pada PT Pos Indonesia*. Tesis Fakultas Eknomi Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Hansen, Don R. and Maryanne M. Mowen. 2005. *Managment Accounting*. Diterjemahkan oleh Dewi Fitriasari. Jakarta: Salemba Empat.
- Inpres. RI No.7 tahun 1999. *Tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah..*
- LAN dan BPKP. 2000. *Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*. Modul I AKIP. Jakarta
- Mardiasmo. 2002. Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah. *Jurnal Ekonomi Rakyat*. Th. I - No. 4 - Juni 2002.
- Mardiasmo.2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Miah,N and Mia L. 1996. Desentralization, Accounting Control System and Performance of Government Organization. *Financial Accountability and Management*. New Zealand Empirical Studi.
- Subarammamiam, N and Mia,L. 2001.The Relation between Decentralised Structure, Budgetary Participation and Organisational Commitment, The Moderaing ole ofManager's Value Orientation Towards Innovation. *Accounting Audinting and Accountability Journal*. Vol.14.

Sudirman dan Teguh Widjinarko. 2001.
AKIP dan Pengukuran Kinerja.
Bahan Ajar DIKLAT PIM Tingkat
III.LAN RI.

Suryanto.Tanpa Tahun. *Menyoal
Desentralisasi Fiskal:
Mempertanyakan Akuntabilitas
Keuangan Pemerintahan Daerah.*
[http://www.stialan.ac.id/Suryanto.
pdf.](http://www.stialan.ac.id/Suryanto.pdf)

Syakhroza, Ahmad. 2000. Bagaimana
Mengukur Kinerja Terciptanya:
Good Corporate Governance.
Usahawan. No.10, Th
XXIX.Oktober.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004
Tentang Pemerintah Daerah..

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004
Tentang Perimbangan Keuangan
Antara Pemerintah Pusat dan
Daerah.